

Wahl eines Verfassungsrichters: Vorschlagsrecht und persönliche Voraussetzungen

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2010). *Wahl eines Verfassungsrichters: Vorschlagsrecht und persönliche Voraussetzungen*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/6). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52591-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Wahl eines Verfassungsrichters
– Vorschlagsrecht und persönliche Voraussetzungen –

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 25. Januar 2010

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag

Nachdem der ehemalige Verfassungsrichter Dr. Volkmar Schöneburg aus dem Landesverfassungsgericht ausgeschieden ist, hat der Landtag einen neuen Verfassungsrichter zu wählen. Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten zu prüfen, wer für die Nachbesetzung vorschlagsberechtigt ist und ob die Wahl eines weiteren Berufsrichters zum Verfassungsrichter mit Art. 112 LV im Einklang stünde.

II. Vorschlagsrecht

Die für die Bildung und Zusammensetzung des Landesverfassungsgerichts maßgebliche Verfassungsbestimmung, Art. 112 LV, enthält in ihrem Absatz 4 Satz 2 folgende Aussage zu den Wahlvorschlägen:

Bei der Wahl [der Verfassungsrichter] ist anzustreben, dass die politischen Kräfte des Landes angemessen mit Vorschlägen vertreten sind.

Der Regelung ist nicht zu entnehmen, wer konkret berechtigt ist, dem Landtag einen Wahlvorschlag zu unterbreiten. Sie ist insbesondere nicht in dem Sinne zu verstehen, dass den „politischen Kräften“ zwingend ein eigenes Wahlvorschlagsrecht zustünde. Vielmehr verpflichtet die Verfassung diejenigen, denen das Wahlvorschlagsrecht – aufgrund ergänzender einfachgesetzlicher oder geschäftsordnungsrechtlicher Bestimmungen – zusteht, bei der Kandidatenfindung nach Möglichkeit dafür zu sorgen, dass die politischen Kräfte des Landes angemessen vertreten sind. Die in Art. 112 Abs. 4 LV genannten politischen Kräfte sind nicht identisch mit den im Landtag vertretenen Fraktionen, sondern in einem weiteren Sinne zu verstehen. Dies ergibt sich u. a. aus dem Umstand, dass die Verfassung eben nicht den Terminus „Fraktionen“ verwendet, sondern – anders als in anderen Verfassungsbestimmungen – an dieser Stelle mit der besonderen Formulierung der „politischen Kräfte“ das zu berücksichtigende politische Spektrum bewusst weiter gefasst hat. Umgekehrt ist aber auch zweifelsfrei, dass die Fraktionen ihrerseits Bestandteil der politischen Kräfte sind. Ziel der Verfassungsbestimmung ist letztlich, das Verfassungsgericht mit Persönlichkeiten zu besetzen, die unterschiedlichen politischen Anschauungen und Grundeinstellungen

gen zuneigen und so die politischen Kräfte im Land in ihrer Vielfalt angemessen repräsentieren.¹ Auch soll die politische Akzeptanz des Gerichts auf diese Weise gesichert werden.²

Das Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg (VerfGGBbg) konkretisiert die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Wahl der Verfassungsrichter nicht näher, sondern weist die Ausgestaltung des Wahlverfahrens in § 4 Satz 6 dem Landtag zu, der das Nähere in seiner Geschäftsordnung zu regeln hat. Dem ist der Landtag mit § 91 GOLT nachgekommen. Darin wird die Aufgabe nach Art. 112 Abs. 4 Satz 4 LV und § 4 VerfGGBbg (Anhörung der Kandidaten) dem Hauptausschuss übertragen. Im Übrigen wird das Wahlvorschlagsrecht zweistufig ausgestaltet: In der ersten Stufe werden Kandidaten von den Mitgliedern des Hauptausschusses benannt. Dieser prüft die Vorschläge, insbesondere das Vorliegen der persönlichen Wahlvoraussetzungen, er berät über die Vorschläge, führt die Anhörung durch und soll sich sodann auf einen gemeinsamen Wahlvorschlag einigen. Kommt eine Einigung im Hauptausschuss nicht zustande, so fällt das Vorschlagsrecht in der zweiten Stufe an die Fraktionen. Die Geschäftsordnung betont ihrerseits wiederum, dass sowohl der Hauptausschuss als auch die Fraktionen bei ihrer Kandidatenauswahl die politischen Kräfte angemessen berücksichtigen sollen. Der von der Verfassung angestrebten Pluralität der politischen Anschauungen unter den Kandidaten, die dem Landtag zur Wahl vorgeschlagen werden, wird durch diese Regelung angemessen Rechnung getragen.

Wahlvorschlagsberechtigt ist also vorrangig der Hauptausschuss, hilfsweise sind es die Fraktionen. Deren Vorschlagsrecht ist an keine weiteren Bedingungen geknüpft, insbesondere nicht an ihre Größe oder sonst an eine bestimmte Reihenfolge. Gleiches gilt für das Benennungsrecht der Hauptausschussmitglieder im Ausschussverfahren. Für das Verfahren der Wahl der Verfassungsrichter gelten insbesondere nicht die §§ 9 (Reihenfolge der Fraktionen) und 10 GOLT (Gremienbesetzung durch die Fraktionen), denn hier geht es nicht um die Besetzung parlamentarischer Gremien, sondern um die Wahl der Mitglieder eines anderen Verfassungsorgans. Die §§ 9 und 10 GOLT mögen gleichwohl als Hilfsmaßstab herangezogen werden, um den wegen des qualifizierten Mehrheitserfordernisses von zwei Dritteln notwendigen Konsens über die Geeignetheit eines Kandidaten zu erzielen. Entsprechende zwingende Vorgaben enthält aber weder die Geschäftsordnung noch das

1 Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Art. 112 Abs. 4 Satz 2 LV und zu seiner Auslegung auch die ausführlichen Erläuterungen im Gutachten des PBD vom 3. September 2008, S. 6 ff.

2 Franke, Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Landes, in: Simon/Franke/Sachs (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 18 Rn. 13

Verfassungsgerichtsgesetz oder gar die Verfassung. Es ist also keine Fraktion daran gehindert, einen Kandidaten vorzuschlagen.

III. Wahl eines Berufsrichters?

Dem Verfassungsgericht gehören gegenwärtig acht Berufsrichter an, von denen sich zwei im Ruhestand befinden, aber noch zu Zeiten des aktiven richterlichen Dienstes gewählt worden sind. Gegen die Wahl eines weiteren Berufsrichters könnte Art. 112 Abs. 2 Satz 2 LV sprechen:

Das Verfassungsgericht setzt sich zu je einem Drittel aus Berufsrichtern, Mitgliedern mit der Befähigung zum Richteramt oder Diplomjuristen und Mitgliedern zusammen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen müssen.

Auf den ersten Blick könnte man diesen Satz in der Weise interpretieren, dass Berufsrichter immer auch Juristen sind und daher die Voraussetzungen nicht nur für die erste, sondern auch für die zweite Personengruppe erfüllen. Auf die dritte Gruppe der „Nichtjuristen“ könnte möglicherweise auch „verzichtet“ werden, da aus der Formulierung „die diese Voraussetzungen nicht erfüllen müssen“ mittelbar folgt, dass es auch Juristen bzw. Richter sein können. Einer Besetzung des Gerichts nur mit Berufsrichtern stünde bei dieser Lesart also nichts entgegen.

Eine etwas intensivere Auseinandersetzung mit dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte der Regelung spricht allerdings dafür, dass die Verfassung deutlich unterscheiden wollte zwischen Berufsrichtern auf der einen Seite sowie anderen Personen mit der Befähigung zum Richteramt und Diplomjuristen (im Folgenden kurz: „andere Juristen“³) auf der anderen Seite.⁴ Das würde bedeuten, dass beide Berufsgruppen mindestens zu je einem Drittel im Verfassungsgericht vertreten sein müssen und kein Spielraum in dem Sinne besteht, dass die Gruppe der Berufsrichter zulasten der anderen Juristen erweitert werden kann. Für eine solche strikte Trennung zwischen den beiden Gruppen spricht der Umstand, dass im Verhältnis zur dritten Gruppe, den Nichtjuristen, eine solche Ausdehnung

3 Dies können insbes. Hochschullehrer und Rechtsanwälte sein, nicht aber Beamte oder Angestellte des öffentlichen Dienstes (§ 3 Abs. 2 VerfGGBbg).

4 Andere Ansicht wohl Lieber, in: Lieber /Iwers/Ernst, Die Verfassung des Landes Brandenburg, Loseblatt-Kommentar, Art. 112 (Stand 2/2003), Rn. 4, der zwar annimmt, dass dem Wortlaut nach auch Richter Juristen sind und deshalb die Voraussetzungen der Gruppe der „anderen Juristen“ erfüllen, der aber zugleich darauf verweist, dass es mit dem Geist der Verfassung schwer zu vereinbaren sein dürfte, das Schwergewicht des Gerichts auf die „justizjuristische Sicht“ zu verlagern.

von der Verfassung ausdrücklich erlaubt ist. Daraus lässt sich im Wege des Umkehrschlusses folgern, dass ein entsprechendes Ausweiten der Richtergruppe im Verhältnis zur Gruppe der anderen Juristen gerade ausgeschlossen werden sollte. Zudem handelt es sich bei Art. 112 Abs. 2 Satz 2 LV nicht um eine Soll-Vorschrift; vielmehr lautet sie: „Das Verfassungsgericht setzt sich aus ... zusammen.“ Letztlich bringt auch diese Regelung – wie schon die Bestimmung über die Vertretung der politischen Kräfte – den Wunsch nach einem vielfältig besetzten Verfassungsgericht zum Ausdruck, und zwar auch bezogen auf die vertretenen Berufsgruppen, die sich durch unterschiedlichen Sachverstand und unterschiedliche Erfahrungen auszeichnen. In diesem Sinne ist Art. 112 Abs. 2 Satz 2 LV auszulegen.

Diese Auffassung wird durch die Entstehungsgeschichte der Verfassung gestützt. Im Unterausschuss II zum ersten Verfassungsausschuss⁵ wurde intensiv die Frage erörtert, ob das Verfassungsgericht von der Justiz kontrolliert werden solle, was vor allem der Fall wäre, wenn dem Verfassungsgericht die Gerichtspräsidenten der Brandenburger Obergerichte kraft Amtes angehören würden. Dies war in dem der Diskussion zugrunde liegenden Verfassungsentwurf noch vorgesehen. In diesem Zusammenhang griff man auf einen Vorschlag der SPD-Fraktion zurück, der den Anteil der Berufsrichter begrenzen sollte, indem er eine Drittelparität zwischen Berufsrichtern, anderen Juristen und Nichtjuristen vorsah.⁶ Der Vorschlag wurde aufgegriffen und nur so abgeändert, dass dem Landtag die Wahl zwischen Juristen und Nichtjuristen offengehalten wurde. Deshalb wählte man die Formulierung „bei denen diese Voraussetzungen nicht vorliegen müssen“. ⁷ Die paritätische Gruppenbildung bei der Besetzung des Verfassungsgerichts wurde im Ergebnis von allen Unterausschussmitgliedern akzeptiert⁸ und das grundsätzliche Prinzip der Drittelparität auch in der nächsten Sitzung des UA II nochmals betont.⁹

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass mit der Wahl eines weiteren Berufsrichters zum Verfassungsrichter gegen Art. 112 Abs. 2 Satz 2 LV verstoßen würde, da dem Gericht bereits jetzt acht Berufsrichter angehören. An diesem Ergebnis ändert sich auch nichts, wenn man die beiden inzwischen im Ruhestand befindlichen Richter nicht mehr der Gruppe der

5 Verfassungsausschuss zur Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs gemäß §§ 1 und 2 des Gesetzes zur Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs für das Land Brandenburg vom 13. Dezember 1990 (GVBl. I 1991, S.26), geändert durch Gesetz vom 29. Oktober 1991 (GVBl. I S. 500).

6 Lieber in der 8. Sitzung des Unterausschusses II (UA II) am 1. Mai 1991, Ausschussprotokoll S. 11, 13.

7 Walter in der 8. Sitzung des UA II (Fn. 6), Ausschussprotokoll S. 13.

8 8. Sitzung des UA II (Fn. 6), Ausschussprotokoll S. 13.

9 9. Sitzung des UA II am 2. Mai 1991, Ausschussprotokoll, S. 1, 3.

Berufsrichter, sondern der Gruppe der „anderen Juristen“ zurechnen würde.¹⁰ Denn das erforderliche Drittel der anderen Juristen wäre damit noch nicht vollständig erfüllt; zudem bleibt die Frage, ob nicht auch die Gruppe der Nichtjuristen trotz der „durchlässigen“ Grenze zu den beiden anderen Juristengruppen wenigstens mit einer Person im Verfassungsgericht vertreten sein müsste.¹¹

IV. Zusammenfassung

Das Vorschlagsrecht für die Wahl eines Verfassungsrichters ist in § 91 GOLT geregelt. Es steht in erster Linie dem Hauptausschuss zu. Er berät über die von seinen Mitgliedern benannten Kandidaten und führt eine Einigung über einen gemeinsamen Wahlvorschlag herbei. Kommt eine solche Einigung nicht zustande, so fällt das Wahlvorschlagsrecht an die Fraktionen. Die §§ 9 und 10 GOLT, die die Reihenfolge der Fraktionen und die Besetzung der parlamentarischen Gremien regeln, sind bei der Verfassungsrichterwahl nicht anzuwenden. Das schließt allerdings nicht aus, dass die darin enthaltenen Grundüberlegungen hilfsweise herangezogen werden, um – wegen des qualifizierten Mehrheitserfordernisses von zwei Dritteln – den notwendigen Konsens im Parlament zu erzielen.

Die Wahl eines weiteren Berufsrichters in das Verfassungsgericht würde Art. 112 Abs. 2 Satz 2 LV verletzen, der für den Regelfall die Berücksichtigung von drei Gruppen (Berufsrichter, andere Juristen und Nichtjuristen) vorsieht. Gegenwärtig ist das Verfassungsgericht ausschließlich mit Berufsrichtern besetzt.

gez. Ulrike Schmidt

10 Gegen eine derartige „Umgruppierung“ spricht allerdings, dass diese Richter auch nach dem Eintritt in den Ruhestand weiterhin über die Erfahrungen und Sachkenntnisse eines Berufsrichters verfügen, die sie für das Amt gerade qualifiziert hatten. Im Falle einer Besetzung des Gerichts mit nur drei Berufsrichtern würde eine solche „Umgruppierung“ im Übrigen zu einer Unterbesetzung der Berufsrichterbank führen und damit die verfassungsmäßige Besetzung des Gerichts in Frage stellen. Vgl. zum Fortbestand der Berufsrichtereigenschaft nach Beendigung des aktiven Dienstes im Hauptamt auch StGH BW, DÖV 1976, 241, 242; ThürVerfGH, Zwischenbeschluss vom 13. Juni 2007 – VerfGH 25/05 –, Umdruck S. 3 ff. für die dortige Rechtslage.

11 So auch Lieber (Fn. 4), Art. 112 Anm. 4 a. E., der es für verfassungswidrig hält, wenn eine Gruppe völlig unberücksichtigt bleibt. Aus seiner Sicht genügt es nicht einmal, wenn für eine Gruppe nur ein „Alibi-Vertreter“ gewählt wird.